



## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
23 de agosto de 2023  
Español  
Original: inglés

**Junta de Comercio y Desarrollo**  
**Grupo Intergubernamental de Expertos en Financiación  
para el Desarrollo**  
**Séptimo período de sesiones**  
Ginebra, 1 a 3 de noviembre de 2023  
Tema 3 del programa provisional

### **Proporcionar financiamiento para el desarrollo a fin de cumplir la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: lograr que el financiamiento para el desarrollo contribuya a una industrialización idónea desde el punto de vista ambiental**

#### **Nota de la secretaría de la UNCTAD**

##### *Resumen*

En esta nota se examina el financiamiento de una estrategia de industrialización idónea desde el punto de vista ambiental a través de un enfoque de integración de las políticas, ya que hacer frente a los retos climáticos requiere una perspectiva de desarrollo. La política industrial verde debe ser un pilar central de la reorientación de las políticas dirigidas por el sector público. Gran parte del apoyo a la transición hacia industrias con bajas emisiones de carbono se dará en el plano nacional e implicará un amplio abanico de cambios institucionales, inversión pública, subvenciones directas y políticas macroeconómicas expansivas. Para que el financiamiento para el desarrollo respalde esa transformación, se necesitará toda la gama de medidas a escala regional e internacional, como se prevé en la Agenda de Acción de Addis Abeba.



## I. Introducción

1. El tema de fondo y las preguntas orientativas del séptimo período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Financiación para el Desarrollo fueron aprobados por la Junta de Comercio y Desarrollo mediante un procedimiento de acuerdo tácito que terminó el 26 de abril de 2023<sup>1</sup>. Las preguntas orientativas aprobadas fueron las siguientes:

a) ¿Qué políticas, iniciativas e instrumentos (nacionales, regionales e internacionales) pueden considerarse para promover y facilitar el desarrollo industrial inclusivo y sostenible y la transición ecológica en los países en desarrollo?

b) ¿Cuáles son las mejores prácticas para propiciar modelos empresariales sostenibles y sobrellevar los retos que entrañan?

c) ¿Cómo puede la cooperación internacional respaldar la transformación estructural y ayudar a los países a encontrar y aprovechar financiamiento que contribuya a los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y del Acuerdo de París?

2. Este tema se trata en el capítulo I de la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, en particular en los párrafos 15 y 17, y en los ámbitos de acción A, B, C, E y F del capítulo II. En el capítulo I (“Un marco mundial para financiar el desarrollo después de 2015”) se habla de la “promoción de la industrialización inclusiva y sostenible” y de la “protección de nuestros ecosistemas para todos”. En el capítulo II se exponen las dificultades y prioridades en relación con los recursos nacionales públicos, la actividad financiera y comercial privada nacional e internacional, la cooperación internacional para el desarrollo, la deuda y la sostenibilidad de la deuda y las cuestiones sistémicas<sup>2</sup>.

3. En el capítulo II de la presente nota se examina el contexto mundial; el capítulo III trata sobre cómo afrontar de forma integrada los retos relacionados con el clima y la transformación estructural. En el capítulo IV se examina la contribución de los modelos empresariales sostenibles y de las inversiones relacionadas con cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza. En el capítulo V se habla de la necesidad de una cooperación internacional más estrecha que respalde la transformación estructural y permita aprovechar el financiamiento para el desarrollo y el clima. En el capítulo VI se recuerdan las lecciones extraídas de los instrumentos de deuda a cambio de medidas de adaptación climática. En el capítulo VII se estudian las posibles iniciativas en materia de políticas nacionales, regionales e internacionales para subsanar la brecha de financiamiento y hacer realidad la Agenda 2030.

## II. Contexto mundial

4. Los países en desarrollo se enfrentan a un panorama mundial difícil. En junio de 2023, más de la mitad de los países de ingreso bajo (36 de 69 países) presentaban un alto riesgo de sobreendeudamiento o ya estaban sobreendeudados, el doble de países que en 2015<sup>3</sup>. Además, se calcula que 52 países en desarrollo —que representan la mitad de la población mundial que vive en la pobreza extrema— tienen graves problemas de deuda y elevados costos de endeudamiento<sup>4</sup>. Hay 3.300 millones de personas viviendo en países que gastan más en el servicio de la deuda que en salud y educación<sup>5</sup>. En esos países, que están entre los

<sup>1</sup> Véase TD/B/70/4, anexo IV.

<sup>2</sup> A/RES/69/313. Véanse TD/B/EFD/1/2, TD/B/EFD/3/2, TD/B/EFD/4/2, TD/B/EFD/5/2 y TD/B/EFD/6/2 en lo que respecta a la movilización de recursos nacionales, la cooperación para el desarrollo, el financiamiento multilateral, las respuestas a la pandemia y las crisis interconectadas y mundiales.

<sup>3</sup> Véase <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf>.

*Nota:* Todos los sitios web mencionados en las notas de pie de página fueron consultados en agosto de 2023.

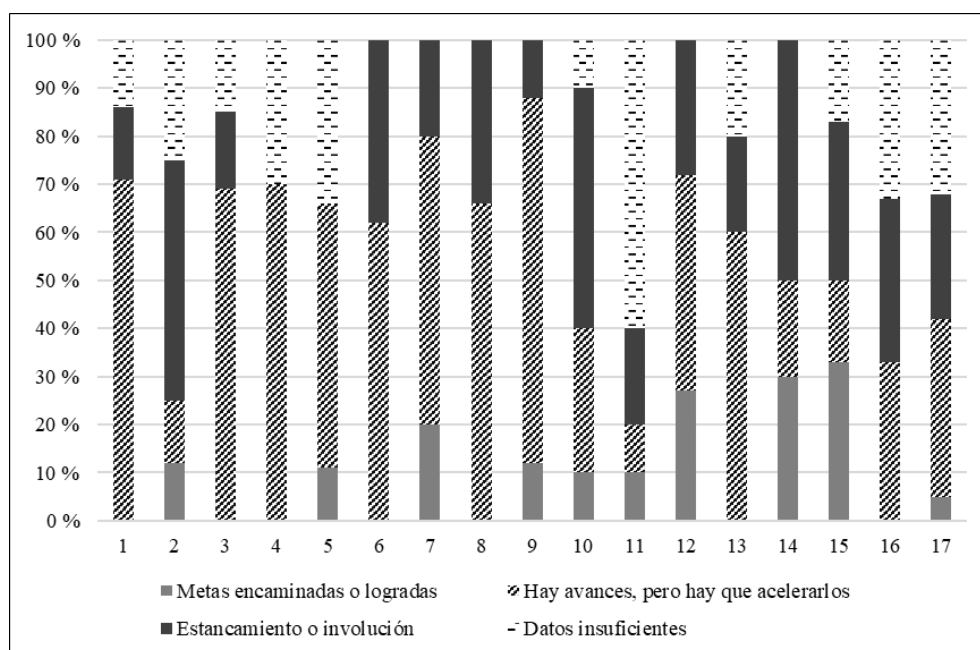
<sup>4</sup> Naciones Unidas, Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo, 2023, *Financing for Sustainable Development Report 2023: Financing Sustainable Transformations* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.23.I.6, Nueva York).

<sup>5</sup> Véase <https://unctad.org/es/publication/un-mundo-endeudado>.

más vulnerables frente al clima, vive el 40 % de los pobres del mundo. En 2022, el porcentaje destinado al servicio de la deuda aumentó hasta casi el 23 % de los ingresos de exportación en los países de ingreso bajo mientras que, en el caso de los países de ingreso mediano, se mantuvo en el 13 %. Esta situación es insostenible.

5. Al mismo tiempo, a medio camino de la Agenda 2030, no se está avanzando en los Objetivos de Desarrollo Sostenible al ritmo previsto. Las crisis mundiales en cascada —a saber, la pandemia, la guerra en Ucrania, una crisis climática cada vez más profunda y la crisis del costo de la vida— han revertido aún más los avances. Según los últimos datos y evaluaciones a escala mundial, de las 140 metas que pueden evaluarse, la mitad presenta desviaciones moderadas o graves con respecto a la trayectoria deseada; y en más del 30 % de estas metas no se ha avanzado o, lo que es peor, se ha retrocedido con respecto a la base de referencia de 2015 (véase la figura). Si los Estados Miembros y la comunidad internacional no renuevan su compromiso, hay un riesgo real de que al término del decenio no se alcancen los Objetivos.

### Progresos respecto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2023



Fuente: A/78/80-E/2023/64.

6. Para recobrar el impulso en la implementación de la Agenda 2030 hace falta considerar la acción climática como parte esencial del desarrollo y la industrialización. Los retos climáticos y la transformación estructural deben afrontarse de forma complementaria, sacando el máximo provecho de las sinergias. A la hora de realizar la inversión en desarrollo necesaria para acometer la transformación estructural que sustenta la consecución de los Objetivos, incluida la transición verde, hay que tomar en consideración las opciones disponibles para los países ya endeudados. La adopción de modelos empresariales sostenibles y de normas de inversión basadas en criterios ambientales, sociales y de gobernanza puede ayudar en cierta medida; no obstante, para que el financiamiento para el desarrollo contribuya a una transformación estructural verde es preciso reconsiderar todo el espectro de instrumentos de financiación en pro del desarrollo. La cuantía insuficiente no es el único problema, ya que la escala necesaria no es grande con respecto a los recursos mundiales; según algunas estimaciones, se necesitaría menos del 1 % del financiamiento mundial para colmar el déficit que dificulta la consecución de los Objetivos en los países en desarrollo<sup>6</sup>. Se trata más bien de la dirección y regulación del financiamiento y sus condiciones, lo cual requiere ir más allá de la movilización y el aumento de las formas tradicionales de

<sup>6</sup> Véase <https://www.oecd.org/finance/global-outlook-on-financing-for-sustainable-development-2023-fcbe6ce9-en.htm>.

financiamiento para el desarrollo, a fin de prestar más atención a medidas desatendidas y potencialmente controvertidas, como la reforma de la arquitectura de la deuda internacional, la vinculación del alivio de la deuda al financiamiento para el desarrollo y el clima, incluso a través de instrumentos innovadores, la eliminación de las lagunas fiscales explotadas como parte de los flujos financieros ilícitos y la posibilidad de un mayor acceso a préstamos y subvenciones en condiciones favorables recapitalizando los bancos multilaterales de desarrollo y emitiendo derechos especiales de giro relacionados con el desarrollo.

### III. Políticas para un desarrollo industrial inclusivo e idóneo desde el punto de vista ambiental

7. En la mayoría de los países, la industrialización ha sido un paso previo al logro de un crecimiento inclusivo y sostenido de los ingresos. Los desplazamientos verticales de la producción y la mano de obra, primero de la agricultura a la industria y más tarde de la industria a los servicios de gama alta, combinados con los desplazamientos horizontales de los recursos desde las actividades de menor productividad a las de mayor productividad y más intensivas en capital dentro de los sectores, desempeñaron un papel fundamental en el desarrollo de las economías avanzadas y de las economías en desarrollo de Asia Oriental que han pasado de ser países de ingreso bajo a países de ingreso alto<sup>7</sup>. Sin embargo, esos procesos de industrialización requerían un uso cada vez mayor de fuentes de energía basadas en combustibles fósiles, lo que no es coherente con la necesidad actual de mantener las emisiones y el consumo de recursos dentro de los límites ecológicos del planeta. Es necesaria una nueva agenda para el desarrollo que haga hincapié en una transformación estructural consciente del clima, que logre una industrialización inclusiva (caracterizada por el aumento de la productividad, la modernización tecnológica, más empleos y mejor remunerados) y, al mismo tiempo, aproveche las ventajas de preservar el medio ambiente (evitando los efectos negativos del calentamiento global).

8. Uno de los posibles planteamientos para aumentar la inversión climática en los países en desarrollo y movilizar la inversión privada en mecanismos de resiliencia y protección es la reducción de riesgos, basada en el concepto de gestión de riesgos utilizado en finanzas con objeto de evitar crear riesgos y de potenciar la resiliencia mejorando las técnicas de recopilación de datos y evaluación de riesgos<sup>8</sup>. La aplicación de este enfoque requiere entender el conjunto de riesgos interconectados y concurrentes, tarea que puede resultar difícil en vista de la incertidumbre que entrañan las actuales crisis en cascada. Mejorar la recopilación de datos es importante, pero para reducir el riesgo en la formulación de políticas se requerirán otros métodos.

9. Es probable que se llegue a una solución más duradera a los retos relacionados con el clima mediante un proceso de transformación estructural proactivo y estratégico, que se proponga hacer más resilientes las economías y reducir la dependencia de un pequeño número de actividades sensibles al clima, es decir, un tipo específico de cambio estructural rápido en el que aumente el número de industrias de bajas emisiones y se reduzca el de industrias de altas emisiones como consecuencia de unas políticas deliberadas, del cambio de preferencias y del cambio tecnológico<sup>9</sup>. Seguir esa senda de desarrollo de bajas emisiones, compatible con el crecimiento convergente y la industrialización, requiere un enfoque integrado, en que las dificultades relacionadas con el clima y el desarrollo se traten de forma complementaria y se resuelvan conjuntamente.

10. El mundo necesita una transformación estructural consciente del clima, pero no hay una única forma de llevarla a cabo. Puede haber divergencias en cuanto a los objetivos climáticos globales y los intereses nacionales inmediatos, en particular en países que cuentan

<sup>7</sup> Herrendorf B., Rogerson R. y Valentinyi Á., 2013, Growth and structural transformation, Working Paper No. 18996, National Bureau of Economic Research.

<sup>8</sup> UNCTAD, 2021, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2021. De la recuperación a la resiliencia: la dimensión del desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.22.II.D.1, Ginebra). Véase <https://www.undp.org/publications/risk-informed-development>.

<sup>9</sup> Magacho G., Espagne E., Godin A., Mantes A. y Yilmaz D., 2023, Macroeconomic exposure of developing economies to low-carbon transition, *World Development*, 167.

con un gran sector de combustibles fósiles. A escala global, las políticas destinadas a reducir las emisiones conducirán inevitablemente a reducir la demanda de combustibles fósiles y los ingresos de los productores de combustibles, ya que para muchos de ellos los combustibles fósiles son una fuente de divisas. Algunos combustibles fósiles seguirán siendo importantes fuentes de energía en el futuro, por ejemplo, el gas natural puede servir de puente hacia un futuro renovable como sustituto del carbón, pero la aplicación de los compromisos internacionales relacionados con las emisiones dará lugar a activos varados y dejará obsoletas las inversiones existentes y previstas en combustibles fósiles, de miles de millones de dólares<sup>10</sup>.

11. Los países en desarrollo necesitan ayuda financiera y técnica para gestionar los ajustes correspondientes, y la comunidad internacional debe encontrar respuestas a las tres preguntas cruciales siguientes: ¿cómo cerrar la brecha de producción de combustibles fósiles para poder hacer realidad las aspiraciones climáticas? ¿Merecen los países que tienen combustibles fósiles sin utilizar una compensación que garantice una transición justa y equitativa? En caso afirmativo, ¿cómo encontrar recursos para sufragar esa compensación<sup>11</sup>?

12. Mantener los combustibles fósiles bajo tierra puede resultar una opción poco atractiva para la mayoría de los países en desarrollo, que apenas han contribuido a las emisiones mundiales y a los retrasos de las decisiones internacionales sobre la provisión de financiamiento para el clima; además, la influencia cada vez mayor que las crecientes tensiones geopolíticas pueden tener en esas decisiones podría acarrear considerables riesgos para el desarrollo en los países en desarrollo dotados de combustibles fósiles. Por otro lado, puede que la mayoría de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, considere que explotar combustibles fósiles es la única forma de pagar la deuda externa.

13. El planteamiento de “crecer ahora y limpiar después” —consistente en seguir explotando los combustibles fósiles y promoviendo las industrias contaminantes, en lugar de pasar a tecnologías ecológicas pioneras con sus consiguientes inversiones iniciales— resulta miope. En primer lugar, podría agravar las consecuencias de la inacción en materia de mitigación del cambio climático y adaptación a sus efectos que, medida por el indicador aproximado de los costos de pérdidas y daños, podría ascender a 580.000 millones de dólares anuales en 2030, momento en que hasta 130 millones de personas podrían haberse visto sumidas en la pobreza por los efectos del cambio climático. A lo largo de la historia, las economías avanzadas han sido las que más emisiones de carbono han generado y son las que más pueden incidir en el objetivo de reducir las emisiones, pero el calentamiento global no podrá detenerse a menos que todos los países cambien los niveles de uso del carbono. En segundo lugar, las “ventanas de oportunidad verdes” tienen plazo y, si los países desarrollados se benefician de las oportunidades tecnológicas verdes, los países en desarrollo podrían perderse las ventajas cruciales que supone ser el primero en actuar. Esto implica que los países en desarrollo deben aspirar a sumarse pronto a la revolución de las tecnologías verdes y actuar como usuarios e innovadores, y no se limiten a ser meros consumidores. Ahora bien, para aprovechar las ventajas de oportunidad verdes hacen falta unas políticas proactivas<sup>12</sup>.

14. Avanzar hacia la tecnología verde resulta complicado por el patrón de dependencia condicionado por las técnicas de producción anteriores, es decir, por tender a los sectores en los que se ha concentrado la mayor parte de la actividad innovadora, que suelen ser los relacionados con el uso de combustibles fósiles<sup>13</sup>. Ese patrón suele ser producto de factores como los desbordamientos de conocimiento, los efectos de red y las complementariedades.

<sup>10</sup> Véase <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2021/>.

<sup>11</sup> Véase <https://www.iisd.org/publications/production-gap-2021>, <https://www.oxfamamerica.org/explore/research-publications/climate-change-equity-and-stranded-assets/> y Muttitt G. y Kartha S., 2020, Equity, climate justice and fossil fuel extraction: Principles for a managed phase out, *Climate Policy*, 20(8):1024-1042.

<sup>12</sup> UNCTAD, 2023, *Technology and Innovation Report 2023: Opening Green Windows – Technological Opportunities for a Low-Carbon World* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.22.II.D.53, Ginebra). Véase <https://unctad.org/publication/trade-and-development-report-update-april-2023>.

<sup>13</sup> Acemoglu D., Aghion P., Bursztyjn L. y Hemous D., 2012, The environment and directed technical change. *American Economic Review*, 102(1):131–166.

En el contexto de las tecnologías verdes, el patrón de dependencia condicionado por el pasado se refiere principalmente a los costos de cambiar a tecnologías limpias, que generalmente requieren una infraestructura diferente, y la necesidad de superar los intereses de los operadores tradicionales. Una de las consecuencias de ese patrón de dependencia es la necesidad de intervención del sector público, ya que cuanto más tardan en actuar las autoridades, más se encarece la transición tecnológica y más apremiante es la necesidad de adoptar políticas que reduzcan la diferencia entre el costo de las tecnologías limpias y las “sucias”<sup>14</sup>.

15. La experiencia indica que las políticas industriales verdes resultan más eficaces cuando se centran en cambios institucionales, como la legislación relativa a energías renovables, la inversión pública en investigación y desarrollo e infraestructuras verdes, las subvenciones directas a centros de investigación y empresas privadas y el estímulo de la demanda<sup>15</sup>. Algunos ejemplos de políticas que generan demanda son las tarifas para proveedores de energía renovable, que aspiran a crear una paridad competitiva entre las energías verdes y los combustibles fósiles subvencionando la demanda, y otro es la contratación pública, sobre todo de materiales de construcción ecológicos. Las ayudas públicas directas y las medidas de estímulo de la demanda, sobre todo cuando se dirigen a empresas con limitaciones financieras, hacen que aumente el alcance de las actividades con bajas emisiones de carbono, haciéndolas más rentables<sup>16</sup>. También pueden servir de orientación clara sobre la dirección del cambio, dando mayor certidumbre con respecto a la rentabilidad económica de la inversión verde a largo plazo y proporcionando una mejor base para aguantar la resistencia de los grupos de presión de la industria de altas emisiones de carbono.

16. La política industrial verde es más ambiciosa que la política industrial tradicional: se propone alinear la transformación estructural de mejora de la productividad con los cambios de actividades intensivas en carbono a actividades eficientes en recursos con bajo contenido de carbono y explotar las sinergias entre estos dos procesos. La transformación estructural verde conduce a fijar nuevas prioridades de las políticas y a orientar la inversión y el cambio tecnológico hacia actividades con bajas emisiones de carbono. La experiencia con la política industrial tradicional sugiere que esta dirección debe estar bien definida e incluir objetivos intermedios y resultados claros, así como procesos sólidos de supervisión y rendición de cuentas.

17. Estas políticas ya se están aplicando. En los Estados Unidos de América, la Ley de Reducción de la Inflación tiene como objetivo destinar 369.000 millones de dólares de inversión pública a soluciones y tecnologías en pro del clima<sup>17</sup>. La ley favorece las subvenciones y la prescripción en materia de contenido nacional frente a las prohibiciones, los reglamentos o los impuestos sobre el carbono; sin embargo, en los países en desarrollo puede ser necesario recurrir a una combinación de esas tres medidas para empezar a emular este tipo de política industrial, dado que el margen fiscal es relativamente limitado. Puede que haga falta ampliar la base imponible y aliviar las limitaciones a la movilización de recursos internos, eliminando las lagunas fiscales.

18. Las políticas industriales ecológicas también deben tener en cuenta consideraciones locales y sectoriales a fin de diversificar las estructuras económicas de los países, reducir la dependencia de las actividades con altas emisiones de carbono, crear nuevas fuentes nacionales de financiamiento para el desarrollo, internalizar las externalidades —como la contaminación química y plástica— y paliar la pérdida de biodiversidad. No obstante, puede que los mercados nacionales de muchos países en desarrollo sean demasiado reducidos para ampliar la producción y la innovación ecológicas. Esas limitaciones podrían subsanarse

<sup>14</sup> Véase <https://newclimateconomy.report/2014/wp-content/uploads/sites/2/2014/11/Path-dependence-and-econ-of-change.pdf>.

<sup>15</sup> UNCTAD, 2020, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2020. De la pandemia mundial a la prosperidad para todos: evitar otra década perdida* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.20.II.D.30, Ginebra).

<sup>16</sup> Véase Howell S. T., 2017, Financing innovation: Evidence from research and development grants, *American Economic Review*, 107(4):1136–1164.

<sup>17</sup> Véase <https://www.energy.gov/lpo/inflation-reduction-act-2022>.

intensificando la producción transfronteriza y los vínculos de mercado a través de infraestructuras físicas orientadas a la región, en particular mediante redes aduaneras, de transporte, de energía y comunicaciones, así como de cadenas de valor regionales sufragadas por bancos regionales de desarrollo.

19. Sin embargo, las políticas industriales ecológicas regionales implican difíciles dilemas. En primer lugar, con una división regional del trabajo más eficiente se obtienen economías de escala, pero los países deben especializarse en determinadas actividades o productos. A corto plazo, la especialización puede hacer que las actividades de alto valor añadido se concentren en unas zonas mientras que otras zonas se especializan en actividades más básicas, lo que conduce a resultados económicos divergentes. En segundo lugar, los arraigados intereses empresariales y las prácticas del sistema financiero de un país tienden a reproducir las estructuras de producción e inversión establecidas, lo que puede complicar la provisión del financiamiento necesario para crear cadenas regionales de valor. Para resolver esas disyuntivas habrá que comunicar claramente los objetivos y las direcciones de las agendas de integración regional, la complementariedad y las ventajas comparativas.

20. En cuanto a la acción multilateral, la transferencia internacional de tecnologías con bajas emisiones de carbono a los países en desarrollo se ve complicada por barreras económicas, financieras y técnicas, entre ellas el acceso insuficiente al financiamiento para el desarrollo<sup>18</sup>. En las tres últimas décadas, el comercio de tecnologías con bajas emisiones de carbono ha aumentado más que el comercio global, y los países desarrollados siguen representando la mayor parte de las importaciones y de las exportaciones en este ámbito, si bien China se ha convertido en el mayor importador y exportador de tecnologías con bajas emisiones de carbono. Según las conclusiones de un estudio, la protección de los derechos de propiedad intelectual puede aumentar el poder de mercado de los titulares de patentes y crear distorsiones monopolísticas de precios que perjudican a los competidores locales<sup>19</sup>. Esta constatación demuestra que es necesario reformar el sistema internacional de derechos de propiedad intelectual para que los fabricantes procedentes de las economías tecnológicamente débiles y menos diversificadas puedan acceder más fácilmente a las tecnologías utilizadas o desarrolladas en las economías tecnológicamente más avanzadas<sup>20</sup>.

21. Los programas de subvenciones y contenido local de los países han suscitado dudas sobre la validez y aplicabilidad de las actuales normas comerciales multilaterales. Dado que la acción para el clima es un bien público global, las normas comerciales deberían, en principio, permitir a los países en desarrollo fomentar las industrias verdes incipientes mediante aranceles, subvenciones, prescripciones en materia de contenido nacional y contratación pública, para que se pueda atender la demanda local y se alcancen las economías de escala que hacen más competitivas a esas industrias. Para apoyar esas gestiones, la Organización Mundial del Comercio puede revisar las normas comerciales, con el fin de ajustarlas en mayor medida con el Acuerdo de París relativo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, por ejemplo, permitiendo prescripciones en materia de contenido nacional o reintroduciendo subvenciones no recurribles en proyectos de investigación y desarrollo y energías renovables, así como el desarrollo regional y el cumplimiento de las normas medioambientales, en virtud del Acuerdo sobre Subvenciones y

---

<sup>18</sup> Véase <https://unepccc.org/publications/mapping-barriers-and-enabling-environments-in-technology-needs-assessments-nationally-determined-contributions-and-technical-assistance-of-the-climate-technology-centre-and-network/>.

<sup>19</sup> Véase <https://www.worldbank.org/en/topic/macroeconomics/publication/technology-transfer-and-innovation-for-low-carbon-development>.

<sup>20</sup> Se ha propuesto que las flexibilidades previstas en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio se concedan a las tecnologías ecológicamente racionales, a fin de que el régimen comercial se ajuste en mayor medida a los acuerdos sobre cambio climático; Organización Mundial del Comercio, 2013. Contribución de la propiedad intelectual a la facilitación de la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales. Comunicación del Ecuador, IP/C/W/585, Ginebra, 27 de febrero.

Medidas Compensatorias y el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio<sup>21</sup>.

#### IV. Sostenibilidad de los modelos empresariales y del financiamiento

22. Para conseguir los Objetivos también hay que tomar medidas encaminadas a cambiar el funcionamiento de las empresas y las finanzas. La afirmación de que el sector empresarial debe contribuir a una industrialización idónea desde el punto de vista ambiental puede basarse en teorías que consideran a las empresas como los actores cruciales en la mitigación del cambio climático, ya que son ellas quienes desarrollan e implementan las nuevas tecnologías necesarias<sup>22</sup>. Las acciones conexas pueden dividirse en demanda de consumidores y reguladores, que lleva a las empresas a adoptar modelos empresariales sostenibles, y en demanda de inversionistas financieros, que lleva a bancos y gestores de activos a incluir en sus carteras empresas que cumplan determinadas normas ambientales, sociales y de gobernanza.

23. Para que las empresas adopten modelos de negocio sostenibles, tienen que evaluar el grado en que los modelos actuales generan efectos medioambientales y sociales positivos y hacer que esos resultados mejoren con el tiempo. Algunas de las mejores prácticas que habrá que implantar para lograr este cambio de dirección son entender mejor el sistema más amplio de partes interesadas y el modo en que las cuestiones medioambientales y sociales pueden influir en la creación de valor a largo plazo de la empresa; y desarrollar métricas (en todas las esferas de negocio) que permitan rastrear y medir el valor creado y el cumplimiento de las normas ambientales, sociales y de gobernanza. Tales medidas deben combinarse con cambios en la gobernanza que proporcionen las capacidades, la rendición de cuentas y los incentivos necesarios para alcanzar las metas fijadas por dichas normas<sup>23</sup>. Con esos cambios se podría mejorar la actual ventaja de costos de las empresas, al mejorar la respuesta a las expectativas de los clientes al tiempo que se cumplen los criterios ambientales. Los modelos empresariales sostenibles también podrían facilitar el financiamiento de nuevas empresas, ya que la adopción de tales modelos ha contribuido al financiamiento colectivo de capital, que puede desempeñar un papel importante en el apoyo a la tecnología y la producción ecológicas innovadoras<sup>24</sup>.

24. Sin embargo, la investigación indica que, en particular, las grandes empresas establecidas van a la zaga en la adopción de modelos empresariales sostenibles<sup>25</sup>. Más del 90 % de las empresas del índice bursátil Standard and Poor's 500 publicaron informes de sostenibilidad en 2021, frente al 20 % en 2011<sup>26</sup>. Sin embargo, la mayoría de las empresas todavía tienen que lograr una visibilidad suficiente de las cadenas de suministro y poner en marcha procesos que les permitan emprender acciones trascendentales acordes con su declaración de objetivos o misión<sup>27</sup>. Una forma de lograr esa mayor visibilidad es sumarse a iniciativas voluntarias, como el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, que acreditan la adhesión a las normas de sostenibilidad. Además, los reguladores podrían exigir a las

<sup>21</sup> Lee K., 2019, *The Art of Economic Catch-Up: Barriers, Detours and Leapfrogging in Innovation Systems*, Cambridge University Press, Cambridge (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte) y Organización Mundial del Comercio, 2023, A case for rebalancing the Agreement on Trade-Related Investment Measures: Policy space to promote industrialization and structural transformation in developing countries, WT/GC/W/896, Ginebra, 13 de julio.

<sup>22</sup> Véase <https://www.cesifo.org/en/publications/2023/working-paper/analyzing-climate-change-policy-narratives-character-role-narrative>.

<sup>23</sup> Véase <https://www.bcg.com/publications/2021/four-strategies-for-sustainable-business-model-innovation>.

<sup>24</sup> Caputo A., Schiocchet E. y Troise C., (2022). Sustainable business models as successful drivers in equity crowdfunding, *Business Strategy and the Environment*, 31(7):3509–3522.

<sup>25</sup> Ritala P., Huotari P., Bocken N. y Albareda L., 2018, Sustainable business model adoption among [Standard and Poor's] 500 firms: A longitudinal content analysis study, *Journal of Cleaner Production*, 170:216–226.

<sup>26</sup> Véase <https://www.ga-institute.com/2022-sustainability-reporting-in-focus.html>.

<sup>27</sup> Véase <https://hbr.org/2020/03/a-more-sustainable-supply-chain>.



empresas información más exhaustiva sobre sostenibilidad y que presentaran informes basados en parámetros de sostenibilidad comunes, y podrían elaborar unas calificaciones de sostenibilidad creíbles<sup>28</sup>. Con el fin de apremiar a las empresas para que expliquen cómo afecta el cambio climático a su negocio y de ayudar a los reguladores a frenar el falso ecologismo, el 1 de enero de 2024 entrará en vigor un nuevo conjunto de normas mundiales emitidas por el Consejo Internacional de Normas de Sostenibilidad<sup>29</sup>. No obstante, los países tendrán que decidir si su cumplimiento es obligatorio para las empresas que cotizan en bolsa. Un ejemplo de normativa nacional es la Ley sobre las Obligaciones de Diligencia Debida de las Empresas en las Cadenas de Suministro en Alemania, vigente desde el 1 de enero de 2023, que obliga a las empresas que tienen más de 3.000 empleados en Alemania a adaptar y actualizar los procesos de cumplimiento, compras y contratos en materia de derechos humanos y medio ambiente<sup>30</sup>. Se han promulgado leyes similares en Australia, el Canadá, Francia e Italia. Además, el 23 de febrero de 2022, la Comisión Europea adoptó una propuesta de directiva sobre la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad<sup>31</sup>.

25. También se han promovido criterios ambientales, sociales y de gobernanza para alinear el financiamiento privado con las metas de los Objetivos. Los fondos relacionados con cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza han recibido importantes entradas netas, sobre todo desde mediados de 2019, hasta alcanzar un máximo de 405.000 millones de dólares en 2021. Las entradas netas siguieron siendo positivas en 2022, con un monto de 89.000 millones de dólares, pese a las salidas netas en mercados más amplios, y en el primer trimestre de 2023, con 19.000 millones de dólares, pese a que en marzo se registró una salida de 11.000 millones de dólares<sup>32</sup>. El aumento de las inversiones relacionadas con cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza se ha visto facilitado, entre otras cosas, por la Iniciativa Financiera del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que sentó los Principios de Banca Responsable, los Principios para la Sostenibilidad en Seguros y los Principios para la Inversión Responsable<sup>33</sup>. En paralelo, varios bancos y gestores de activos se han adherido voluntariamente a principios de sostenibilidad, como los Principios para la Inversión Responsable, establecidos en 2006 por algunos de los mayores inversionistas institucionales del mundo con el apoyo del Pacto Mundial de las Naciones Unidas. A finales de 2021, la iniciativa contaba con casi 4.000 signatarios, cuyos activos gestionados combinados superaban los 120 billones de dólares<sup>34</sup>. Otra iniciativa reseñable es la Glasgow Financial Alliance for Net Zero. Sin embargo, la investigación indica que suscribir tales principios no siempre entraña una mejora del cumplimiento de los criterios ambientales, sociales y de gobernanza<sup>35</sup>.

26. La mejora de la calidad de las calificaciones ambientales, sociales y de gobernanza, y una supervisión más estricta de su cumplimiento, podrían reducir el falso ecologismo, ya que dichas calificaciones son cruciales a la hora de medir el comportamiento de una empresa en esas esferas, orientar la inversión de los fondos relacionados con cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza y, por tanto, plasmar las preferencias de los inversionistas por las normas ambientales, sociales y de gobernanza en las elecciones de cartera. Los datos sobre los flujos de inversión de temática ambiental, social y de gobernanza entrañan dificultades por la divergencia en la calidad de los datos, la medición y las metodologías de presentación

<sup>28</sup> Naciones Unidas, Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo, 2023.

<sup>29</sup> Véase <https://www.ifrs.org/projects/completed-projects/2023/general-sustainability-related-disclosures/>.

<sup>30</sup> Véase <https://www.bmz.de/resource/blob/154774/lieferkettengesetz-faktenpapier-partnerlaender-eng-bf.pdf>.

<sup>31</sup> Véase [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-sustainability-due-diligence\\_en](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-sustainability-due-diligence_en).

<sup>32</sup> Véase <https://www.imfconnect.org/content/dam/imf/News%20and%20Generic%20Content/GMM/Special%20Features/Climate%20Finance%20Monitor.pdf>.

<sup>33</sup> Véase <https://www.unep.org/explore-topics/green-economy/what-we-do/finance-initiative>.

<sup>34</sup> Véase <https://www.unpri.org/about-us/about-the-pri>.

<sup>35</sup> Véase <https://cepr.org/publications/books-and-reports/role-institutional-investors-responsible-investors>.

de informes y calificación, que difieren mucho debido a las distintas formas de elegir, agregar y medir dichos atributos<sup>36</sup>.

27. Muchos fondos que afirman respetar criterios ambientales, sociales y de gobernanza no presentan diferencias fundamentales respecto de los fondos tradicionales, quizá por la tendencia de los gestores de fondos a diversificar las carteras e incluir las “mejores” empresas de diversos sectores, incluidos algunos, como el petrolero, que resultan problemáticos aplicando esos criterios. Otros afirman que, en lugar de ignorar las empresas que tienen una mala calificación ambiental, social y de gobernanza, invertir en ellas es una forma muy valiosa de hacer que cambien de política y respeten los criterios ambientales<sup>37</sup>.

28. Uno de los principios centrales de la integración de los elementos ambientales, sociales y de gobernanza en la gestión de activos es que la finalidad y los beneficios se solapan, es decir, que la inversión que tiene en cuenta criterios ambientales, sociales y de gobernanza tiene sentido porque aumenta los beneficios y reduce los riesgos. Sin embargo, las evaluaciones de tales estrategias de inversión suelen comparar su comportamiento con el de aquellas inversiones que no cuidan el medio ambiente, no tanto en relación con su impacto en los indicadores ambientales, sociales y de gobernanza<sup>38</sup>, lo que sugiere que esta inversión puede ofrecer mejores rendimientos financieros a los inversionistas, aunque puede que no logre el impacto previsto de resolver los problemas medioambientales<sup>39</sup>.

29. La creación de datos relacionados con elementos ambientales, sociales y de gobernanza y su difusión en forma de índices puede haber generado una falsa sensación de logro<sup>40</sup>. Así, la mayoría de esos fondos se encuentran en países desarrollados e invierten en empresas de esos países, por lo que su impacto en la acción para el clima en los países en desarrollo es limitado<sup>41</sup>. Este factor puede estar relacionado con la escasez de datos sobre sostenibilidad a nivel de empresa en los países en desarrollo, donde, además, la mayoría de las inversiones resultan demasiado pequeñas para que las consideren los inversionistas institucionales ordinarios. Las microempresas y las pequeñas y medianas empresas constituyen la columna vertebral de la mayoría de las economías de ingreso bajo y medio, pero tienen que sortear la “trampa del financiamiento”: sin financiamiento no pueden crecer, pero no son lo bastante grandes para acceder a él. Esto demuestra la importancia de la cooperación internacional y de las finanzas públicas para que el financiamiento para el desarrollo contribuya a una industrialización idónea desde el punto de vista ambiental.

## V. Cooperación internacional y financiamiento combinado

30. La cooperación internacional en materia de financiamiento climático ha promovido la idea de “millones a billones”, dando por hecho que combinando ayuda y financiamiento, con el respaldo de los bancos multilaterales de desarrollo, se podría movilizar la inversión privada en los países de ingreso bajo y mediano en una proporción de 9:1 y que con esas inversiones se podrían alcanzar los Objetivos dando impulso al desarrollo y haciendo frente al cambio climático<sup>42</sup>. La experiencia ha demostrado que no siempre es así; las estimaciones se acercan más a una proporción de 0,7:1<sup>43</sup>. Se han ajustado las expectativas para afirmar que “por cada

<sup>36</sup> Berg F., Kölbl J. F. y Rigobon R., 2022, Aggregate confusion: the divergence of ESG[environmental, social and governance-related] ratings. *Review of Finance*, 26(6): 1315–1344.

<sup>37</sup> Véase <https://www.morningstar.com/sustainable-investing/toward-sustainable-funds-20>.

<sup>38</sup> Berg *et al.*, 2022.

<sup>39</sup> Véase <https://www.institutionalinvestor.com/article/2bswn8kfmcaiqcfm0b6yo/opinion/the-trillion-dollar-fantasy>.

<sup>40</sup> Un índice sobre cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza es un tipo de índice bursátil que incorpora en su evaluación los resultados de las empresas en esas esferas con el objetivo principal de que los inversionistas tengan una idea global de los resultados de la empresa atendiendo a criterios ambientales, sociales y de gobernanza. Véase <https://www.financestrategists.com/wealth-management/esg/esg-indices/>.

<sup>41</sup> UNCTAD, 2023, *World Investment Report 2023: Investing in Sustainable Energy for All* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.23.II.D.17, Ginebra).

<sup>42</sup> Para más detalles, véase <https://www.blendedfinance.earth/>.

<sup>43</sup> Véase <https://odi.org/en/publications/development-finance-institutions-the-need-for-bold-action-to-invest-better/>.

dólar que prestan los bancos multilaterales de desarrollo se debería aportar al menos un dólar de financiamiento privado”, es decir, una proporción de 1:1<sup>44</sup>.

31. También hace falta más transparencia y regulación con respecto a la dirección de ese financiamiento. Según un análisis reciente de la cartera climática del Banco Mundial, que comprende más de 2.500 proyectos en el período 2000-2022, “cientos de proyectos etiquetados como climáticos, muchos en países pobres, parecen tener poco que ver con la mitigación del cambio climático o la adaptación a sus efectos [y] la simple lectura de la documentación de esos proyectos no da ninguna pista de por qué se los considera proyectos de cambio climático”<sup>45</sup>.

32. Para que la industrialización sea idónea desde el punto de vista ambiental habrá que aumentar considerablemente el financiamiento público para el desarrollo. Será necesario incorporar las consideraciones climáticas a la arquitectura reformada de la deuda internacional con miras a que mejore la forma en que las economías en desarrollo acceden a fuentes de financiamiento a largo plazo, además de la cooperación de los bancos multilaterales de desarrollo y los bancos privados de inversión para generar la ansiada industrialización verde (véase el recuadro).

#### **Mozambique: fomento de la energía solar a través de bancos multilaterales de desarrollo y bancos de inversiones públicos**

Mozambique tiene un enorme potencial de energías renovables, se calcula que el mayor de todos los países de África Meridional, podría tener 2,7 gigavatios solo de energía solar.

Los bancos internacionales públicos de inversiones, en estrecha colaboración con la Corporación Financiera Internacional, han sufragado cuantiosas inversiones en la primera central solar comercial de Mozambique. La central, que genera 40 megavatios, lleva funcionando desde 2019, con un costo total de 76 millones de dólares financiado con cargo a préstamos de la Corporación Financiera Internacional (21 millones de dólares) y el Fondo de Infraestructura para África Emergente (21 millones de dólares), así como inversión en capital social del banco público de desarrollo de Noruega. La titularidad se reparte entre el banco público de desarrollo de Noruega (22,5 %), la empresa pública estatal de electricidad (25 %) y Scatec Solar, especialista independiente en energías renovables de Noruega (52,5 %).

La participación del banco público de desarrollo de Noruega ha sido un gran apoyo y ha puesto a disposición financiamiento, entre otras cosas para el estudio de viabilidad y las garantías del proyecto. Además, dos aspectos financieros importantes fueron el hecho de que la emisión del proyecto estuviera garantizada por el banco, e incluyera una garantía de capital contingente por si la construcción resultara más cara de lo presupuestado, y una fianza de fiel cumplimiento para asegurar la central en caso de que no funcionara como se esperaba.

Los tres socios principales crearon un mecanismo independiente de apoyo para proporcionar 80.000 dólares adicionales para sufragar los objetivos ambientales y sociales, en consonancia con los compromisos ambientales, sociales y de gobernanza del banco público de desarrollo de Noruega. Tras determinar que unos 200 hogares se veían afectados directamente por el proyecto y tendrían que ser reubicados, se elaboraron y aplicaron mecanismos de compensación en consulta con esos hogares, incluida una provisión para compensar la pérdida de cualquier activo físico y la provisión de otras tierras para que los hogares afectados pudieran seguir cultivando.

*Fuente:* UNCTAD, a partir de la información que se puede consultar en <https://disclosures.ifc.org/project-detail/ESRS/36787/mocuba-solar>, <https://www.mckinsey.com/industries/electric-power-and-natural-gas/our-insights/powering-africa>, <https://www.norfund.no/central-solar-de-mocuba/> y <https://www.power-technology.com/marketdata/power-plant-profile-mocuba-solar-pv-park-mozambique/>.

<sup>44</sup> Véase <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/06/23/lagenda-de-paris-pour-les-peuples-et-la-planete>.

<sup>45</sup> Véase <https://www.cgdev.org/publication/what-counts-climate-preliminary-evidence-world-banks-climate-portfolio>.

## VI. Innovación financiera: lecciones de los canjes de deuda por adaptación climática y por medidas de conservación de la naturaleza

33. Los canjes de deuda por adaptación climática y por medidas de conservación de la naturaleza son instrumentos financieros que alivian la carga de la deuda de un acreedor, o una clase de acreedores, a condición de que el país deudor emprenda determinadas inversiones y políticas, ya sea en materia de mitigación del cambio climático y de adaptación a sus efectos (deuda por adaptación climática) o de conservación de la biodiversidad (deuda por medidas de conservación de la naturaleza). Pueden contribuir a paliar las vulnerabilidades de los países en desarrollo con respecto a la deuda y el clima, por lo que son un instrumento de un conjunto más amplio de operaciones financieras condicionadas al clima, que también incluye préstamos en condiciones favorables, subvenciones y reestructuración global de la deuda, con las que se trata de liberar recursos presupuestarios para dichas inversiones<sup>46</sup>.

34. Algunos sugieren que podría resultar más eficaz tomar medidas con respecto a la deuda y el clima o la naturaleza por separado; quizá fuera más eficiente una subvención condicional destinada al clima sin la complejidad añadida y los elevados costos de transacción que acarrea una operación de canje de deuda. Además, los canjes de deuda proporcionan una subvención implícita a los acreedores que no participan, ya que hacen más sostenibles los demás compromisos del servicio de la deuda. Los analistas sugieren que, para los países que tienen una deuda insostenible, estos instrumentos no sustituyen a la reestructuración amplia, que englobe a todos los acreedores, ni al alivio sustancial de la deuda<sup>47</sup>. Sin embargo, los canjes de deuda por adaptación climática pueden ser útiles para aumentar el espacio fiscal de los países, con vistas a lograr un desarrollo industrial idóneo desde el punto de vista ambiental. Por un lado, las subvenciones y los préstamos en condiciones favorables de los donantes bilaterales y los bancos multilaterales de desarrollo son escasos si se comparan con las necesidades de financiamiento para el clima, sobre todo en los países de ingreso mediano que tienen menos probabilidades de recibir subvenciones. Por otro lado, la reestructuración no suele estar al alcance de los países hasta que las deudas se vuelven insostenibles y pierden el acceso al mercado.

35. Los canjes de deuda por medidas de conservación de la naturaleza han formado parte de la reestructuración de la deuda soberana desde las crisis de la deuda en América Latina en la década de 1980. Estos instrumentos perdieron popularidad en la década de 2000, pero han resurgido al agravarse las dificultades relacionadas con la deuda y el clima. Hasta la fecha, ha habido dos clases de canje de este tipo, a saber, los canjes de deuda bilateral, en que el servicio de la deuda previamente comprometido con acreedores bilaterales oficiales se destina a financiar proyectos convenidos entre ambas partes; y los canjes tripartitos, más complejos, que implican recompras de deuda privada financiadas por donantes o nuevos prestamistas, normalmente con la intermediación de una organización no gubernamental internacional. La operación más común consiste en que la organización preste los fondos al país deudor a tipos de interés inferiores a los del mercado con la condición de que el deudor utilice los fondos para recomprar deuda comercial con descuento y que una parte del alivio de la deuda resultante se destine a financiar medidas o inversiones relacionadas con la naturaleza. Algunos canjes tripartitos han incluido seguros de riesgo político proporcionados por bancos multilaterales de desarrollo o corporaciones financieras de desarrollo de países desarrollados<sup>48</sup>. El primer canje tripartito, con el Estado Plurinacional de Bolivia y dirigido por Conservation International, tuvo lugar en 1987. Desde entonces hasta 2022, se han realizado unos 90 canjes de deuda bilaterales y 50 tripartitos. La incidencia de los canjes de deuda ha sido elevada, aunque el volumen ha sido modesto: el valor de transacción medio (en millones de dólares) ronda los dos dígitos. Las estimaciones muestran que, en este

<sup>46</sup> Fondo Monetario Internacional, 2022, Debt-for-climate swaps: Analysis, design and implementation, Working Paper No. 162, puede consultarse en <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/08/11/Debt-for-Climate-Swaps-Analysis-Design-and-Implementation-522184>.

<sup>47</sup> Véase <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2022/12/14/swapping-debt-for-climate-or-nature-pledges-can-help-fund-resilience>.

<sup>48</sup> Fondo Monetario Internacional, 2022.

período, el monto de los canjes de deuda por medidas de conservación de la naturaleza ascendió a 3.500 millones de dólares y el de las reestructuraciones de deuda, a 700.000 millones<sup>49</sup>.

36. Los canjes de deuda por medidas de conservación de la naturaleza que han efectuado Cabo Verde y el Ecuador en 2023 podrían servir de lección para futuros canjes de deuda por adaptación climática en otros países que tienen una carga de la deuda elevada y carecen de margen de maniobra fiscal para lograr un desarrollo industrial idóneo desde el punto de vista ambiental.

37. Cabo Verde firmó un canje de deuda bilateral en enero de 2023, por el que destinaría a inversiones medioambientales la deuda que mantenía con Portugal, su principal acreedor (153 millones de dólares). El canje se basó en un novedoso planteamiento propuesto por el International Institute for Environment and Development para esas operaciones, que se había aplicado en proyectos piloto en Cabo Verde y el Senegal. El canje de deuda está vinculado a las prioridades nacionales en materia de clima y naturaleza, como los planes de acción nacionales, y es innovador por estar asociado a un programa gubernamental, en lugar de a un proyecto individual, que implica a las comunidades directamente afectadas por el cambio climático. El canje está ligado a determinados resultados que, cuando se logran, pueden liberar margen fiscal para invertir en otras prioridades nacionales de desarrollo<sup>50</sup>.

38. El Ecuador concluyó en mayo de 2023 el mayor canje tripartito de deuda por medidas de conservación de la naturaleza realizado hasta la fecha, por un monto de 1.600 millones de dólares, financiado con una garantía del Banco Interamericano de Desarrollo (85 millones de dólares) y un préstamo de la Corporación Financiera de Desarrollo de los Estados Unidos (656 millones de dólares) que aseguró el riesgo político; la operación fue novedosa por ser la primera vez que se empleó una combinación de este tipo. Con las garantías, el Ecuador pudo comprar la deuda existente y emitir nuevos bonos con grado de inversión, de este modo creó margen fiscal para la conservación, al tiempo que dio protección a los compradores de nuevos bonos en caso de que la deuda soberana encontrara dificultades. El canje supondrá un ahorro de 1.126 millones de dólares y permitirá al Ecuador destinar 323 millones de dólares a la conservación marina de las Islas Galápagos. Algunos analistas han señalado los elevados costos de transacción de esta operación cuyo valor es bajo con respecto al total de la deuda pública nacional (unos 70.000 millones de dólares). Por otro lado, ha puesto de manifiesto que esos canjes podrían ampliarse para proporcionar un mayor margen fiscal a las inversiones relacionadas con el clima<sup>51</sup>.

## VII. Recomendaciones de políticas

39. En este capítulo se proponen políticas nacionales, regionales e internacionales, basadas en la visión del financiamiento para el desarrollo recogida en la Agenda de Acción de Addis Abeba, que aspiran a transformar y reorientar el financiamiento para el desarrollo con miras a alcanzar la Agenda 2030.

40. Disponer de un marco jurídico multilateral para la reestructuración y el alivio de la deuda soberana que facilite la resolución puntual y ordenada de las crisis de deuda por parte de todos los acreedores oficiales (bilaterales y multilaterales) y privados ayudaría a subsanar el sobreendeudamiento que sigue obstaculizando la consecución tanto de los Objetivos como de la transición verde. En la hoja de ruta sobre la renegociación de la deuda soberana<sup>52</sup>, la UNCTAD ha expuesto un mecanismo que permite moratorias temporales, suspensiones de litigios, controles de cambio y de capital y concesión de préstamos a países con pagos en mora, con el fin de proteger la capacidad de los países deudores de cumplir sus obligaciones económicas, sociales y de derechos humanos durante una crisis. Todos los países que se enfrentan a problemas de deuda deberían poder participar en un marco multilateral de estas

<sup>49</sup> Véase <https://cepr.org/publications/books-and-reports/geneva-25-climate-and-debt>.

<sup>50</sup> Véase <https://iied.org/21371iied>.

<sup>51</sup> Véase <https://www.iadb.org/es/noticias/ecuador-completa-la-mayor-conversion-de-deuda-por-naturaleza-del-mundo-con-apoyo-del-bid-y>.

<sup>52</sup> Véase <https://unctad.org/publication/roadmap-and-guide-sovereign-debt-workouts>.

características, independientemente de su nivel de ingresos, y poder beneficiarse del alivio de la deuda vinculado a una evaluación de la sostenibilidad de la deuda que tenga en cuenta las necesidades de financiamiento a largo plazo, también para cumplir la Agenda 2030 y el Acuerdo de París. Subsanan las deficiencias del Marco Común del G20 a través de la Mesa Redonda Mundial sobre la Deuda Soberana supondría un paso en esa dirección, aunque seguiría siendo insuficiente<sup>53</sup>.

41. Las gestiones multilaterales dirigidas a aumentar los ingresos tributarios y frenar los flujos financieros ilícitos son fundamentales para movilizar los recursos nacionales. No deben limitarse al proyecto sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios que lideran el Grupo de los 20 y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos<sup>54</sup>. Algunas formas prometedoras de avanzar podrían ser considerar la posibilidad de formar un organismo fiscal mundial en las Naciones Unidas, emprender medidas más amplias para eliminar los paraísos fiscales y los bucles fiscales y adoptar medidas mundiales comunes para la declaración y recaudación de impuestos país por país, así como registros mundiales de activos para evitar la evasión y elusión de impuestos<sup>55</sup>. En este contexto, el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación ha desarrollado un instrumento rápido para acelerar la adopción de las disposiciones clave de la Convención Modelo de las Naciones Unidas relativas a la tributación de la economía digitalizada y globalizada<sup>56</sup>.

42. Estas iniciativas podrían reforzarse con medidas nuevas y evolutivas para los bancos de desarrollo regionales, internacionales y públicos. Por ejemplo, la mejora de la base de capital de los bancos multilaterales de desarrollo podría combinarse con un uso más eficiente de sus balances, para generar más financiamiento en condiciones favorables. Si se revisaran sus marcos de suficiencia del capital para que tengan en cuenta el trato de acreedor privilegiado de esos bancos y el capital exigible disponible, se podría hacer que esos bancos concedieran muchos más préstamos. Aumentando la proporción de préstamos a los Gobiernos en moneda local y asumiendo los riesgos de tipo de cambio en los balances, esos bancos podrían reducir los perfiles de riesgo de los prestatarios y, por tanto, ofrecer mejores condiciones de financiamiento<sup>57</sup>.

43. La mayor parte de las subvenciones multilaterales y otras formas de financiamiento en condiciones favorables para el clima proceden de fondos de intermediación financiera para el clima, como los Fondos de Inversión en el Clima y el Fondo Verde para el Clima. Los volúmenes de financiamiento siguen siendo bajos con respecto a las necesidades de inversión, pero también es necesario mejorar la asignación de los fondos disponibles. La falta de criterios coherentes para medir los resultados y el impacto y para informar al respecto hace que a los donantes les cueste decidir en qué invertir los recursos de las subvenciones<sup>58</sup>. Quizá fuera un avance consolidar el fragmentado sistema de fondos de intermediación financiera en un número menor de entidades con mandatos complementarios y mancomunar sus fondos como garantías de los préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo relacionados con el clima, de modo que se podría aprovechar considerablemente la actual capacidad de préstamo de las instituciones financieras internacionales para impulsar, a su vez, más financiamiento del sector privado.

44. Contar con una dirección deliberada y estratégica de las políticas fiscales respaldaría los objetivos relacionados con el clima y el desarrollo, como la tasa sobre el transporte marítimo señalada en la Cumbre para un Nuevo Pacto Financiero Mundial, celebrada en junio

<sup>53</sup> Véase <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/04/12/pr23117-global-sovereign-debt-roundtable-cochairs-press-stmt>.

<sup>54</sup> Véase [https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/2023-progress-report-on-tax-co-operation-for-the-21st-century\\_d29d0872-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/2023-progress-report-on-tax-co-operation-for-the-21st-century_d29d0872-en#page1).

<sup>55</sup> Véase <https://www.icriat.com/press-release/2020/12/16/oecd-response-to-the-oecd-consultation-on-the-review-of-country-by-country-reporting-beps-action-13>.

<sup>56</sup> Las estimaciones de los posibles ingresos adicionales para los países en desarrollo pueden consultarse en <https://www.southcentre.int/research-paper-156-1-june-2022/>.

<sup>57</sup> Naciones Unidas, 2023, United Nations Secretary-General's SDG[Sustainable Development Goals] Stimulus to Deliver Agenda 2030, puede consultarse en <https://www.un.org/en/conferences/SDGSummit2023>.

<sup>58</sup> Véase <https://cgdev.org/publication/concessional-climate-finance-mdb-architecture-working>.

de 2023. Las conversaciones intergubernamentales en la Organización Marítima Internacional sobre la propuesta de dicha tasa se han aplazado; sin embargo, las cuestiones pendientes que plantearon los países en desarrollo acerca del impacto desproporcionado de dicha tasa sobre las economías en desarrollo justifican un examen más detenido de cómo se diseñan e implementan esas políticas<sup>59</sup>. Otras opciones recientes son la tasa sobre los pasajes de avión, similar a la tasa solidaria que ya utiliza un grupo de países, y un impuesto a las transacciones financieras de varios países; además, los países pueden implantar políticas fiscales para favorecer la protección del medio ambiente y la eficiencia energética<sup>60</sup>.

45. Los proveedores de asistencia oficial para el desarrollo deben cumplir sus compromisos. El financiamiento en condiciones favorables y con vencimiento a largo plazo es la más adecuada para financiar proyectos de desarrollo y de acción climática. La asistencia oficial para el desarrollo representa en promedio la mitad de 0,7 % del ingreso nacional bruto de los países donantes, que es la meta fijada por las Naciones Unidas, y en 2021, fue del 0,33 % del ingreso nacional bruto<sup>61</sup>. Otros pasos importantes en la misma dirección serían la mejora del acceso a las facilidades de financiamiento sin condiciones del Fondo Monetario Internacional, como se prevé en la Iniciativa de Bridgetown, un plan en tres fases para movilizar liquidez a corto plazo para responder a las crisis y financiamiento a largo plazo para el desarrollo sostenible<sup>62</sup>.

46. Sigue sin aprovecharse el potencial de los derechos especiales de giro para convertirse en un mecanismo clave para el financiamiento del desarrollo y el clima<sup>63</sup>. Deben intensificarse las gestiones encaminadas a revisar el mecanismo de asignación de los derechos especiales de giro, recanalizando los derechos no utilizados, incluso a través de los bancos multilaterales de desarrollo, a fin de velar por su oportuna emisión anticíclica y aumentar su vínculo con el desarrollo. Recanalizar los derechos especiales de giro no utilizados podría ser un mecanismo clave para lograr el aumento urgente de la capitalización de los bancos de desarrollo regionales y multilaterales; contribuiría a esa recanalización un aumento generalizado de la base de capital de estas instituciones.

47. En el 27º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se creó un fondo de pérdidas y daños para proporcionar financiamiento a los países vulnerables afectados por catástrofes climáticas. Tanto el fondo como los nuevos acuerdos de financiamiento deben ponerse en funcionamiento y, para ello, se debe respetar el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, poniendo los fondos a disposición de los países en desarrollo, en particular de los países menos adelantados, de forma fiable, transparente y previsible, con un acceso basado en desencadenantes paramétricos que también reflejen el efecto acumulativo de múltiples desastres.

48. Además de los canjes de deuda por adaptación climática y por medidas de conservación de la naturaleza, hay otros instrumentos financieros innovadores que podrían ayudar a los países en desarrollo a afrontar las dificultades que plantean el cambio climático y la deuda. Incluir cláusulas de contingencias climáticas en los acuerdos de préstamos soberanos de todas las clases de acreedores podría mitigar el sobreendeudamiento que sigue a un fenómeno climático<sup>64</sup>. Estas cláusulas permiten a los países suspender temporalmente los reembolsos de la deuda (generalmente entre 1 y 2 años) en caso de que se produjera un choque exógeno predefinido, como un desastre natural que cause daños superiores a un

<sup>59</sup> Véanse <https://www.imo.org/es/MediaCentre/PressBriefings/pages/Revised-GHG-reduction-strategy-for-global-shipping-adopted-.aspx>, [http://www.repec.eae.fea.usp.br/documentos/Pereda\\_Lucchesi\\_Diniz\\_Wolf\\_04WP.pdf](http://www.repec.eae.fea.usp.br/documentos/Pereda_Lucchesi_Diniz_Wolf_04WP.pdf) y <https://www.theguardian.com/environment/2023/jul/07/shipping-emissions-levy-delayed-but-goals-for-greenhouse-gas-cuts-agreed>.

<sup>60</sup> Véanse <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op315~c279c7c290.en.pdf>, <https://www.ldc-climate.org/wp-content/uploads/2018/02/LDC-paper-series-17.pdf>, <https://www.orfonline.org/research/reviving-the-iftt-agenda-for-the-g20/> y [https://www.wifo.ac.at/publikationen/publikationssuche?detail-view=yes&publikation\\_id=61805](https://www.wifo.ac.at/publikationen/publikationssuche?detail-view=yes&publikation_id=61805).

<sup>61</sup> Naciones Unidas, Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo, 2023.

<sup>62</sup> Véase <https://www.foreign.gov.bb/the-2022-barbados-agenda/>.

<sup>63</sup> Véase <https://www.cgdev.org/blog/declaring-hollow-victory-sdrs-would-further-undermine-g20-credibility>.

<sup>64</sup> UNCTAD, 2022, Tackling debt and climate challenges in tandem: A policy agenda, Policy Brief No. 104.

umbral determinado. En la Cumbre para un Nuevo Pacto Financiero Mundial, el Banco Mundial anunció que, en sus operaciones de préstamo, iba a poner el acento en las cláusulas ya existentes de contingencias climáticas<sup>65</sup>, que proporcionan un respiro y permiten a los países reasignar recursos financieros a las respuestas de emergencia durante las crisis climáticas. Sin embargo, cuando se utilizan para instrumentos de préstamo simple entrañan unos costos de transacción elevados y no reducen la deuda.

49. Para inducir a los países productores de combustibles fósiles a dejar los recursos bajo tierra, se ha hablado de canjes de deuda por adaptación climática, aprovechando las lecciones aprendidas, por ejemplo, de la experiencia de la iniciativa de los yacimientos petrolíferos en el Ecuador<sup>66</sup>. Las propuestas más recientes en esta esfera se centran en que los mandatos de los bancos centrales vayan más allá de la estabilidad monetaria e incluyan la estabilidad climática, y usen los fondos de los bancos centrales para absorber activos varados de las empresas de combustibles fósiles a cambio de fondos que deben invertirse en capacidad adicional de energía renovable<sup>67</sup>.

50. Las asociaciones para una transición energética justa son nuevos acuerdos de financiamiento climático que tratan de facilitar el desmantelamiento temprano de las centrales eléctricas de carbón, movilizar capital del sector privado para financiar los esfuerzos de descarbonización y lograr una transición justa para la ciudadanía<sup>68</sup>. Si esas asociaciones prosperan, proporcionarán nuevos fondos, impondrán condicionalidades mínimas y permitirán tomar medidas adaptadas al lugar, como recurrir a empresas y expertos locales para ayudar a crear capacidades productivas útiles y fomentar el desarrollo a largo plazo. Además, estas asociaciones deben ser de envergadura y estar en sintonía con unas políticas industriales que velen por que las transiciones sean asequibles y justas.

51. Por último, los Estados miembros deberían considerar la posibilidad de modificar la legislación nacional para facilitar unos procesos de reestructuración de la deuda soberana oportunos y ordenados. Mientras tanto, las herramientas contractuales —como las cláusulas de acción colectiva mejoradas, las disposiciones de voto por mayoría, las cláusulas dependientes del estado y las cláusulas de deuda de resiliencia climática— deberían incorporarse ampliamente a los contratos de deuda y préstamo. También pueden ser útiles unos canjes de deuda por adaptación climática que estén bien concebidos.

---

<sup>65</sup> Véanse <https://nouveaupactefinancier.org/index.php> y <https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/15/4748a23641c5b2d55a47d63d7ed2e16963c11195.pdf>.

<sup>66</sup> Sovacool B. K. y Scarpaci J., 2016, Energy justice and the contested petroleum politics of stranded assets: Policy insights from the Yasuní-ITT Initiative in Ecuador, *Energy Policy*, 95:158–171. Véase Firdaus N. y Mori A., 2023, Stranded assets and sustainable energy transition: A systematic and critical review of incumbents' response, *Energy for Sustainable Development*, 73:76–86.

<sup>67</sup> Véase <https://www.worldfuturecouncil.org/wp-content/uploads/2018/02/Stranded-Assets-Climate-Bailout-Paper-02-2018.pdf>.

<sup>68</sup> Véase <https://www.iisd.org/gsi/policy-briefs/making-leap-need-just-energy-transition-partnerships-support-leapfrogging-fossil-gas>.